

A INEFICÁCIA DA RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO FEDERAL E A EFICIÊNCIA DA PORTARIA 396/2016 EM VIRTUDE DO REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO (RDCC)

Victoria Cirne Gentil Garcia¹

Prof. Raimundo Luiz de Andrade²

Resumo: O artigo avalia as causas da ineficácia da recuperação do crédito Fiscal pela União, bem como sendo cobrada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que, na procura da garantia do crédito Fiscal, adota assim uma nova diretriz para a eficiência e o proveito econômico a ser auferido para a União na referida cobrança do regime diferenciado de cobrança de crédito tributário instaurado pela Portaria PGFN nº 396/2016, para processos de execuções fiscais a cargo da cobrança pública pela União .

Palavras-chave: Custo-benefício. Ineficácia. Eficiência. Economicidade. Recuperabilidade. Arrecadação. RDCC. Execução Fiscal.

ABSTRACT: The article assesses the causes of the ineffectiveness of the recovery of the Fiscal credit by the Union, as well as the creation by the Attorney General of the National Treasury (PGFN) that, in the pursuit of the tax credit guarantee, adopts a new guideline for efficiency and profitability to be paid to the Federal Government in the aforementioned collection of the differentiated tax collection system introduced by Portaria PGFN 396/2016, for tax enforcement proceedings in charge of public collection by the Federal Government.

Keywords: Cost-benefit. Ineffectiveness. Efficiency. Economicity. Recoverability. Collection. RDCC. TaxExecution.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2018.1).

² Graduação em Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (1988), Especialização em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Bahia (1998), Mestrado em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000), Professor do curso de Graduação em direito e Pós graduação em Direito Tributário da Universidade Católica do Salvador, Procurador do Estado da Bahia. Orientador.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO 1 DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO 1.1 DAS RECEITAS 2 DO TRIBUTO 2.1 DA CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E SUA COBRANÇA 3 A INEFICÁCIA DO MÉTODO USADO NA RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO DA PGFN ANTES DA PORTARIA Nº 396/2016 3.1 A ESCASSEZ DA PROCURA DA GARANTIA DO CRÉDITO PÚBLICO 4 OS ARQUIVAMENTOS EM MASSA E A SUSPENSÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS POR MEIO DO ARTIGO 40 DA LEI DE EXECUÇÃO FISCAL 5 A ESTRATÉGIA DA PORTARIA PARA QUE NÃO OCORRA A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTES EXECUÇÕES FISCAIS 6 AS FASES DA PORTARIA Nº 396/2016. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O Estado enquanto entidade garantidora dos direitos básicos da cidadania, necessita de recursos úteis, para através do serviço público realizar os direitos. Assim a atividade financeira do Estado segue da necessidade de a sociedade funcionar. Luciano Amaro, explicita as fases da atividade financeira do estado: “orçamento público, das receitas públicas (entre as quais se incluem as receitas tributárias), da despesa pública e da dívida pública”³.

Sendo assim, o serviço público segue dependente da definição econômica do tipo de Estado, e de acordo com a carência da sociedade gerando outras necessidades para serem satisfeitas pela atividade financeira.

O Estado defronte às suas obrigações, demanda recursos os quais podem ser auferidos frente à coletividade (obtendo receitas) ou por intermédio do endividamento público (constituição de crédito público), bem como dos tributos (receitas derivadas). A vida em sociedade possibilita o bem-estar comum, permitindo o integral crescimento e desenvolvimento da capacidade humana, mencionado a isto, a atividade financeira do Estado tem por objetivo a satisfação das necessidades públicas através do aporte de recursos que corresponde a sua atividade funcional em obter receita, gerir o orçamento e dispendir que se atribui as despesas consentidas dos serviços públicos diretos e indiretos.

³ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 23.

Todavia, notadamente, a maior fonte das receitas públicas provém dos tributos. O tributo é uma prestação arrecadada pelo Estado (que têm o poder de tributar), para atender necessidades dos gastos públicos, previamente definidos pela lei, consecutivamente com o contribuinte ou contribuinte (que deve ter o dever de pagar o tributo), para que as receitas arrecadadas pelas entidades de direito público (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), possam ser aplicadas em interesse da coletividade.

Todavia, o cumprimento regula da obrigação de pagar tributos, leva o inadimplente a ter o seu débito fiscal inscrito em dívida tributária. A Dívida Ativa Tributária tem como origem o débito fiscal não pago, e inscrito em departamento administrativo competente, gozando de certeza, liquidez e exigibilidade, possibilitando assim que o conjunto de débitos de pessoas físicas e jurídicas sejam cobrados, viadevido processo legal pelos órgãos públicos Federais, Estaduais e Municipais, que ingressão judicialmente contra o contribuinte em processo de Execução Fiscal, que todavia, não vem permitindo satisfatoriamente a Cobrança ágil e satisfatória dos créditos fiscais.

Assim, o objetivo do presente artigo é a discussão das causas que retardam ou dificultam a cobrança de crédito fiscal no âmbito judicial, bem como a análise da Portaria PGFN nº 396/2016, com finalidade de esclarecer os atos ou eventos realizados internamente no citado órgão público, com virtude a otimizar tais cobranças. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), tem como dever representar a União e cobrar o crédito público Federal, atuando de modo a satisfazer a pretensão fiscal com vista a realização das necessidades públicas.

Com efeito, para que exista e seja posto em prática este dever, é necessária uma cobrança ágil e eficaz, baseados nos princípios da racionalidade e eficiência na cobrança da dívida, levando em consideração a relação custo-benefício da atividade fiscal para o ente Estatal e sociedade.

Ademais, analisaremos também o princípio da legalidade, vetor maior das finanças públicas, que não podem ser manejadas ao arrepio da lei, não podendo ser cogitado ferir este princípio, pois cabe ao Estado encontrar um melhor meio de

arrecadar os tributos, para a realização de gastos públicos sem que sua atividade transborde da legalidade.

Constatando-se assim, cabe a União encontrar um meio de tornar o método de cobrança dos seus créditos fiscais mais racional e eficaz, a Fazenda Nacional, no exercício da sua competência e diante das estatísticas de que muitos processos de execução fiscal não estavam produzindo os resultados esperadosnotadamente com as diligências patrimoniais voltadas à obtenção do crédito público, que restavam infrutíferas.

Neste cenário, fora editada a Portaria PGFN nº 396/2016, com vistas a equacionar a relação custo-benefício dentro das execuções fiscais, promovendo o arquivamento em massa dos processos de difícil cobrança e desenvolvendo diligenciamentos patrimoniais voltados à garantia das dívidas dos contribuintes com a penhora em bens dos devedores. Assim sendo, no contexto da Portaria citada, a Fazenda Nacional passou a investigaradministrativamente diversos devedores, tanto os com débitos de valores irrisórios, como aqueles com valores expressivos nas execuções fiscais,com o objetivo inicial do credor, localizar os bens dos devedores, auxiliando o Estado juiz.

Demonstra-se expressamente pela Portaria PGFN nº 396/ 2016, a evidência da suspensão dos processos de execuções fiscais com base no artigo 40 da Lei nº 6.830/80. Por conseguinte, este ato normativo trata da suspensão das execuções judiciais fiscais, em razão da não localização de bens dos devedores para a garantia do crédito inscrito.

É de suma importância o desempenho da PGFN nos processos judiciais para o desenvolvimento das realizações diligenciais internas administrativas na localização de bens dos devedores, para que as fases propostas pela Portaria sejam realizadas e asseguradas para a probabilidade da satisfação do crédito público.

Inúmeros atos processuais eram praticados sobrecarregando excessivamente o poder judiciário, quando não encontrados bens dos devedores que não tinham outra alternativa senão solicitar a suspensão dos processos com base no citado artigo 40 da Lei de Execução Fiscal (LEF). Portanto, a PGFN entendeu e resolveu assumir administrativamente com a citada portaria, que a grande maioria das

execuções fiscais de débitos inferiores a um milhão de reais possui difícil possibilidade de recuperação e que a sua cobrança não é economicamente viável, pelo que optou pela não continuidade de execuções nesta hipótese.

Desse modo, a investigação científica, neste estudo, mostra-se essencial para a compreensão da relação custo-benefício das atividades exercidas pela Fazenda Nacional e, evidentemente, a possibilidade de recuperação do crédito público inscrito em Dívida Ativa da União (DAU), objeto da suspensão da Portaria.

A União com base na normativa da Portaria PGFN nº 396/2016, impulsionará as execuções fiscais com valores inferiores a um milhão de reais, buscando a penhora do patrimônio do devedor, localizado pelos diversos sistemas administrativos internos do órgão estatal, e com isso prosseguirá no feito executivo, vez que incube aos Procuradores da Fazenda Nacional localizar os bens dos devedores através de relatórios, solicitando casos positivos da procura e desarquivando as execuções fiscais para o seu regular prosseguimento.

Outrossim, a metodologia de trabalho dos Procuradores da Fazenda Nacional se alterará, em consequência da obrigação destes em receber autos de execuções fiscais em cargas semanais ordinárias e diligenciar nas buscas dos bens dos devedores, função até então afeta essencialmente o poder judiciário.

A recuperabilidade do crédito está condicionada à localização de bens, a partir dos relatórios de investigação patrimonial dos devedores, e do diligenciamento em novo núcleo interno da PGFN, o que é uma significativa alteração nas rotinas da PGFN.

Sendo assim, foi fundamental que o presente estudo fosse desenvolvido a partir desse cenário de necessidade imperiosa de recuperação do crédito público, em face da contemporaneidade da temática da Portaria supracitada na “práxis” doravante das Execuções Fiscais dos tributos Federais. Em última análise busca-se a resposta para os critérios estabelecidos na Portaria PGFN nº 396/2016, que possibilitam a efetiva satisfação do Crédito Público Federal sem causar nenhum prejuízo à União.

1 DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

1.1 DAS RECEITAS

O Estado tem como dever realizar o bem comum, tendo como a atividade financeira que avança e totaliza no serviço eficiente em obter recursos financeiros, rotuladas por receitas originárias e derivadas.

Nas receitas originárias, o Estado deixa de lado os tradicionais benefícios para a utilidade do regime jurídico de direito público que lhe é proporcionado, abrangendo assim uma relação correspondente a um particular, de acordo com o autor Ricardo Alexandre se pode dizer que:

A título de exemplo, cite-se um contrato de aluguel em que o locatário é um particular e o locador é o Estado. O particular somente se obriga a pagar o aluguel porque manifesta sua vontade ao assinar o contrato, não havendo manifestação de qualquer parcela do poder de império estatal.⁴

Diante as receitas derivadas, o Estado tem como vantagem o direito público, prescrita em lei a obrigação do particular em garantir valores aos cofres públicos, independentemente da vontade do mesmo. Assim o autor Ricardo Alexandre cita expressamente que “aquele que auferiu rendimento será devedor do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (imposto de renda) independentemente de qualquer manifestação volitiva”⁵.

Tendo como consequência à natureza das receitas, podendo ser orçamentárias a luz de recursos arrecadados pelo Estado e que são integrados ao patrimônio público e extraorçamentárias que são recursos arrecadados pelo Estado, entretanto, constituindo por um passivo, uma vez que pertencentes a terceiros.

⁴ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário – esquematizado**. Cap. O direito tributário como ramo do direito público. São Paulo: Método, 2012, p. 04.

⁵*Ibidem*, p. 04.

Perante o poder de tributar da União, Estados, DF, e Municípios a Constituição Federal traz para proteger o contribuinte a garantia prescrita em lei, para que de tal maneira possa saber quais responsabilidades deva cumprir, na presença de sobre princípios como a segurança pública, certeza do direito, igualdade, liberdade e justiça.

2 DO TRIBUTO

2.1 DA CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E SUA COBRANÇA

O conceito de tributo está expresso no artigo 3º do Código Tributário Nacional – CTN⁶. Para melhor entendimento do conceito de tributo, o artigo 3º do CTN, pode ser fragmentado da seguinte forma: a) quando o legislador cita a prestação pecuniária ele subentende que toda forma de pagamento do tributo deve ser feita em dinheiro, ou seja, não podendo haver uma troca como forma de quitação do tributo, outra parte do artigo importante é a prestação compulsória, vez que realizado o fato gerador a obrigação do pagamento do tributo nasce obrigatoriamente, outro elemento importante é que o tributo deve ser cobrado derivado de uma lei, sendo ela lei ordinária ou lei complementar, sendo essencial também falar que o tributo não deriva de uma multa, isto é, a origem da cobrança não pode ser um ato infracional, por fim ao tributo se atribui a uma atividade altamente vinculada do Estado, ou melhor, o tributo deve ser cobrado pelo ente públicovia lançamento, instaurando-se a relação jurídico tributária.

Sendo a relação tributária uma a relação jurídica de crédito e débito, mais especificamente tendo como o credor a União, os Estados, o DF e os Municípios e como devedor os contribuintes, sendo eles pessoas físicas ou jurídicas. O conceito de tributo abrange uma complexidade de princípios constitucionais e normas que segundo Luciano Amaro “o direito tributário é a disciplina jurídica dos tributos. Com isso se abrange todo o conjunto de princípios e normas reguladores da criação,

⁶ Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

fiscalização e arrecadação das prestações de natureza tributária”⁷. Sendo a relação tributária um vínculo legal entre o Estado (como credor) e os particulares (como devedores), decorrente da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária e o lançamento.

Nascendo à relação tributária a partir do momento em que se concretiza o fato gerador, nesse momento surge a relação jurídico tributário, tendo como consequência o direito do estado fazer o lançamento, para após fazer a cobrança, ou melhor dizendo, a exigência do pagamento do tributo, posto que só com o lançamento é que teremos a constituição definitiva do crédito tributário, possibilitando assim que o crédito possa ser exigido pelo Ente Público.

Seguindo a linha de pensamento acima exposto, o contribuinte pode pagar o tributo e extinguir a relação jurídico tributária, ou por outro lado não pagar o tributo pelo que o Ente Público tomará suas medidas administrativas e judiciais para exigir aquele crédito, sendo uma das medidas administrativas a ser tomada a inscrição do crédito em dívida ativa (título executivo extrajudicial), que dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, ensejará outramedida não mais administrativa, mas sim judicial, que será a Execução Fiscal.

3 A INEFICÁCIA DO MÉTODO USADO NA RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO PELA PGFN ANTES DA PORTARIA Nº 396/2016

3.1 A ESCASSEZ DA PROCURA DA GARANTIA DO CRÉDITO PÚBLICO

Tendo como dever do Estado realizar o bem comum como já dito acima, diante das receitas derivadas (tributos), evidente que a satisfação destas necessidades dependerá em utilizar a análise da eficácia do método que estava-se usando para a arrecadação das receitas derivadas, especificamente a modalidade de tributos. Como diz o autor Ricardo Alexandre “o Estado tributa para conseguir

⁷ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 24.

carrear recursos para os cofres públicos, possibilitando o desempenho de sua atividade financeira, tudo em busca dos eu desígnio maior: o bem comum”⁸.

Porém inúmeros fatores têm contribuído para a arrecadação eficaz da dívida fiscal. No âmbito da Fazenda Nacional, constata-se uma quantidade excessiva de processos de execuções fiscais por procuradores, para que sejam cobrados os créditos dos devedores.

São utilizados também outros meios de recuperação da dívida ativa, que resultam no planejamento orçamentário principal que é, a arrecadação que provocam a não cobrança eficaz, analisando:

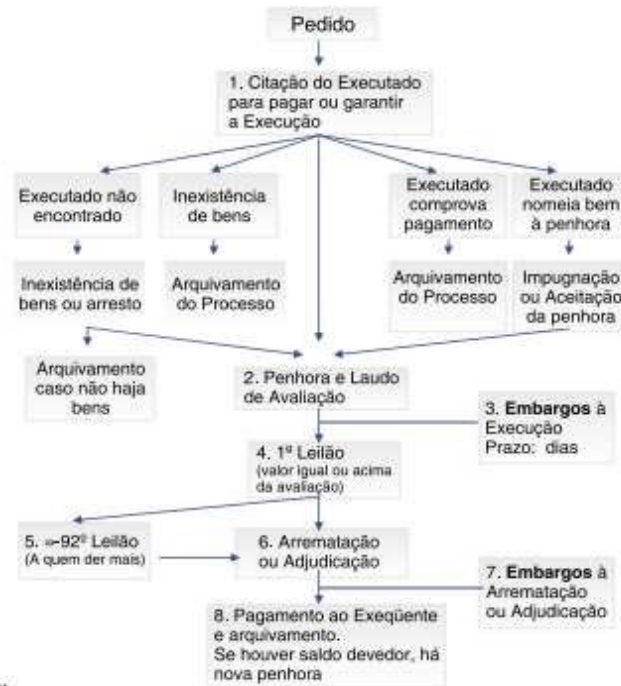
- Processo de Execução Fiscal sem as devidas garantias.
- Créditos Fiscais com vício de formação processuais.
- Não aparelhamento do judiciário.
- Baixa arrecadação
- Inexistência de recursos para pagar os débitos
- Inscrição de débitos já vencidos
- Etc.

Sendo de suma importância para que seja seguida a realização das atividades formais que são contínuas dentro do processo diante da procura de bens enquanto não localizado o devedor ou localizado, também sendo constante o método rotineiro em rastrear bens para as atribuições de garantias da dívida.

O procedimento que era usado regularmente pela Fazenda Nacional abrangia meios que resultaram em um sistema prolongado e incerto processualmente para a garantia da dívida dos processos já ajuizados de execução fiscal. No gráfico abaixo podemos vislumbrar os caminhos processuais (procedimento) que é feito para a cobrança de dívida tributária:

⁸ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário – esquematizado**. Cap. O direito tributário como ramo do direito público. São Paulo: Método, 2012, p. 05.

GRÁFICO 1 - Fluxograma do processo de execução fiscal conforme Lei 6.830/80



Fonte: CEBEPEI.

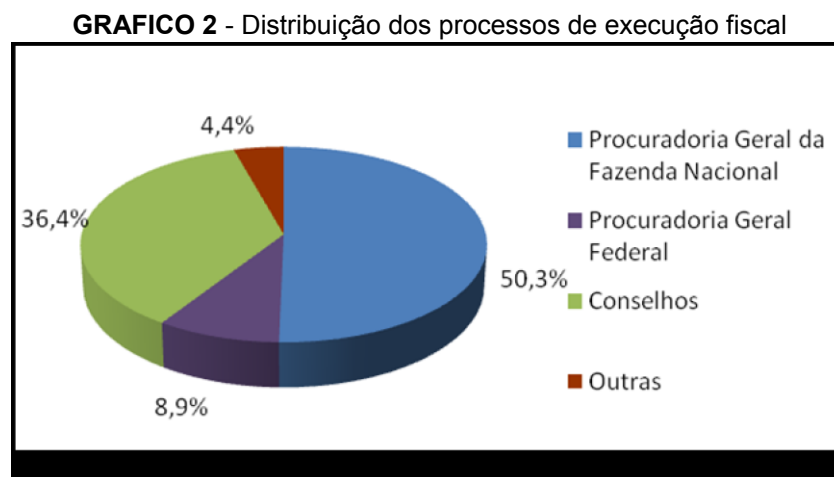
Tendo todo título executivo fiscalas atividades da certeza, liquidez e exigibilidade,serve o mesmo de lastro legal para ajuizamentoda execução Fiscal, cabendo assim o trâmite do processo ao Poder Judiciário.

Uma vez proposta ação executiva, é o contribuinte notificado a pagar o devido valor.Todavia, não sendo paga a dívida, deverá o credor de forma expressa na Lei de Execução Fiscal, agir com o dever de resgatar as condições de recuperabilidade do crédito, indicando os bens passíveis de penhora, se assim não o fez o devedor. Por falar em polo passivo da obrigação fiscal agora processualizada, diz o professor Fredie Didier, o seguinte:

Opólo passivo da execução fiscal, por sua vez, deve ser preenchido pelo devedor constante da certidão de dívida ativa ou pelos seus sucessores a qualquer título. Pode, ainda, a execução fiscal ser promovida contra o garantidor da dívida ou

contra a pessoa obrigada a satisfazer a obrigação, tais como o fiador, o espólio, a massa falida ou o responsável, nos termos da lei, por dívidas tributárias ou não tributárias.⁹

Estando a cargo da PGFN o manejo das execuções fiscais para cobrança dos tributos de competência da União, este é o quadro atual do enfoque da dívida fiscal da União como podemos ver do gráfico abaixo:



Desta forma, encontra-se excessivo a carga de processos fiscais executivos em que a União é autora. No particular objeto para a recuperação do crédito público, é crucial citar os estudos apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

[...] Considerando-se as grandes rotinas que compõem o processo de execução fiscal promovido pela PGFN, percebe-se que o cumprimento da etapa de citação constitui um imenso gargalo inicial. Apenas 31,6% dos executados apresentam-se voluntariamente ao juízo. Em 56,8% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e em 36,3% dos casos não há qualquer citação válida.

[...] Em 15,7% dos casos há penhora de bens, mas apenas um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Em somente 3,8% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de preexecutividade, e apenas 6,5% dos devedores opõem embargos à execução. Caso a Justiça Federal logre penhorar bens do devedor, a probabilidade destes satisfazerem integralmente os interesses da União tende ao irrisório.

[...] Somente 2,8% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, em apenas 0,3% dos

⁹DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Execução**. V. 5. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 735

casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer integralmente o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0.4% dos casos.

[...] Pouco mais de três quintos dos processos de execução fiscal promovidos pela PGFN vencem a etapa de citação. Destes, 22,7% conduzem à penhora, mas somente 17,2% das penhoras resultam em leilão. Nas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, os diretores de secretaria e serventuários da Justiça responsáveis pela etapa do leilão demonstraram profundo desalento com a complexidade dos atos administrativos e judiciais.

Diante dos resultados acima, foi pensado um novo modelo de cobrança de crédito para a união com novos regulamentos, organização e estrutura para a recuperação do crédito público.

Como norte dessa nova sistemática, pensou-se na aproximação maior do contribuinte enquanto requisito para a recuperabilidade dos débitos, sendo apreciada ainda em maiores garantias das dívidas em relação aos bens garantidores da mesma e passíveis de expropriação.

É certo que, além de possuir os métodos de pagamentos, parcelamentos, conversões em renda, indisponibilidades de bens, conversão de depósito em renda, entre outras formas que já são cobradas para garantir a dívida, nova sistemática foi pensada e projetada, vez que os meios tradicionais de cobrança não estavam dando certo.

O diagnóstico era terrível, pois não era incomum que os diversos pedidos de BacenJud fossem feitos, apenas para satisfazer a etiqueta pragmática da ordem legal, vez que o seu principal objetivo: a penhora em dinheiro, mesmo que em alguns casos já era de se esperar o resultado negativo e assim causando prejuízo ao trabalho dos procuradores fiscais, que ficavam restritos as manifestações processuais, causando assim irreparáveis prejuízos para a recuperabilidade da dívida ativa.

Foi assim, que surgiu a Portaria PGFN nº 396/2016, enquanto sistematização de novas regras procedimentais a serem observadas pelos procuradores fiscais na recuperação do crédito fiscal da União já ajuizado, a Portaria determina que no processo de execução fiscal, os procuradores devem analisar, individualmente as peculiaridades do contribuinte, para que assim possa ser tentado o resgate do valor do débito com racionalidade e eficácia, para que não ocorram mais desvantagens ao método usado na cobrança e por consequência prejuízo do erário público.

4 OS ARQUIVAMENTOS EM MASSA E A SUSPENSÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS POR MEIO DO ARTIGO 40 DA LEI DE EXECUÇÃO FISCAL

Portanto, o novo modelo de recuperação do crédito público adotado pela portaria PGFN nº 396/2016, vem permitindo o aperfeiçoamento dos procedimentos para cobrança dos créditos, tais como a redefinição do trabalho dos procuradores da PGFN e todo seu sistema interno.

Buscando praticar os princípios da eficiência e racionalidade na otimização de soluções de arrecadações, a medida mais consistente, todavia, foi a determinação para que os procuradores fiscais requeiram a suspensão dos feitos executivos, nos moldes do artigo 40 da Lei 6.830¹⁰ (e Portaria PGFN nº 396, de 20/04/2016), com o objetivo de que, enquanto durar a suspensão, se diligencie administrativamente a localização de devedores e/ou seus bens penhoráveis. Após o decurso do prazo da suspensão, sem a sobrevinda aos autos de notícia de bens de propriedade dos executados, foi determinado que deverá a União, desde logo formular o pedido de arquivamento do feito.

Definitivamente a ideia que é acolhida no regime diferenciado de cobrança de crédito – RDCC, instituído pela Portaria PGFN nº 396/2016, traz a esperança de recuperabilidade e economicidade do crédito público de forma eficaz, pois estando os processos suspensos, não significa que haverá perdão de dívidas e sim diligenciamentos mais apurados de localizações dos devedores e de seus bens para que se acelerem sua recuperação.

¹⁰**Art. 40** - O Juiz suspenderá o curso da execução, **enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora**, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição. **§ 1º** - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública. **§ 2º** - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos. **§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.** **§ 4º** Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004). **§ 5º** A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 11.960, de 2009).

O regime diferenciado de cobrança de crédito – RDCC, sugere o exercício de cobrança fiscal de maneira racional, evitando atos processuais fadados ao insucesso.

5 A ESTRATÉGIA DA PORTARIA PARA QUE NÃO OCORRA A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTENAS EXECUÇÕES FISCAIS

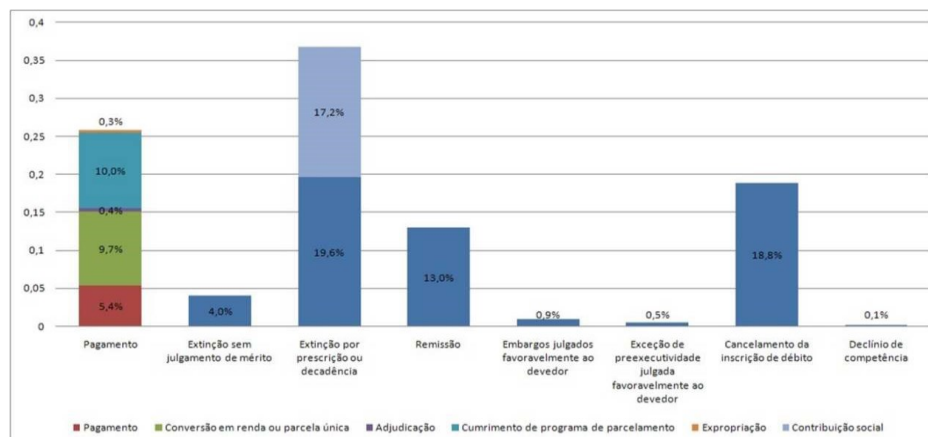
O objetivo da Portaria nº 396 (BRASIL, 2016), é permitir a suspensão da execução fiscal em decorrência da não localização do devedor ou bens à penhora. Suspensão está necessária para pôr em prática diligências subsequentes com o objetivo de tentar localizar o devedor e bens nos quais possa recair a penhora dentro do prazo da suspensão.

O tempo fulmina o crédito tributário de duas maneiras: a primeira é: a *decadência* que é o prazo pelo qual extingue-se um direito, de lançar no prazo de cinco anos, constituindo-se o crédito fiscal. Constituído o crédito definitivo, começa a contar o prazo *prescricional* que também é de cinco anos a partir da contagem da data de constituição definitiva do crédito tributário.

Ajuizada a ação de execução fiscal, interrompe-se a prescrição com o despacho de citação do devedor, prescrição pura e simples, não encontrando bens dos devedores poderá ocorrer a suspensão do processo de execução fiscal por meio do artigo 40 da LEF, pelo máximo de um ano, após decorrido o prazo de um ano, o juiz poderá decidir pelo arquivamento no processo.

Contudo, durante o prazo de suspensão e arquivamento, poderá ocorrer a prescrição intercorrente que constitui causa de suspensão e de extinção da execução ocorrendo a mesma após a propositura da ação, com seu princípio dando-se após a citação na fase de execução. No gráfico abaixo pode-se ver em dados estatísticos em que a prescrição e a decadência. São causas mais importantes para a extinção do crédito fiscal, como podemos ver :

GRAFICO 3 - Distribuição dos processos de execução fiscal promovidos pela PGFN, segundo o motivo da baixa



Fonte: Cunha, Klin e Pessoa (2011).

Conseqüentemente nota-se no gráfico acima, que a extinção por prescrição ou decadência são de 19,6%, e que são muitos estes números elevados comparado aos pagamentos das execuções fiscais. O regime diferenciado de cobrança de crédito da Portaria PGFN nº 396/2016, foi criada para que a porcentagem de extinção por decadência e prescrição, possa ser alterada no sentido de trazer vantagens para a garantia do crédito ajuizado e para a fazenda pública.

Tendo a PGFN, após a edição da Portaria PGFN nº 396/2016, melhores meios de fiscalizar e administrar a ocorrência da prescrição intercorrente nos processos de execuções fiscais, para que assim não ocorra um número elevado de extinção das mesmas.

O regime diferenciado de cobrança de crédito – RDCC de que trata a Portaria PGFN nº 396/2016, foi objeto de análise por parte do Parecer PGFN/CGD nº 609/2016, in verbis:

[...] Nada impede (pelo contrário, recomenda) que a Fazenda Pública requeira a suspensão da execução fiscal para que, no período de suspensão de 1 (um) ano ou mesmo no curso dos 5 (cinco) anos seguintes da prescrição intercorrente, diligencie no sentido de (1) localização do devedor e/ou corresponsáveis ou (2) localização de bens sobre os quais possa recair a penhora, bem assim outras diligências julgadas necessárias e apropriadas a viabilizar o sucesso da execução fiscal.

[...] Acontece que a política de gestão da dívida ativa da Fazenda Nacional anteriormente adotada mostrou-se inadequada e ineficiente, na medida em que não produz os resultados práticos almejados e ainda provoca um

acúmulo de execuções fiscais ajuizadas sabidamente incobráveis, justamente, porque ou não se localizou o devedor ou bens aptos à penhora [...] Este procedimento, por certo, abarrotava o Poder Judiciário com um incontável número de execuções fiscais incobráveis (inexistência de bens aptos a garantir a execução, por exemplo) e absorve precioso tempo e força de trabalho dos Procuradores da Fazenda na condução de tais processos e na tentativa.

[...] o projeto de Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União e a minuta de Portaria ora examinada, que institui o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, notadamente, quando os comandos que dimanam do art. 40 da LEF são claros, expressos e se aplicam a toda e qualquer execução fiscal ajuizada e não apenas àquelas de valores inferiores ou iguais a 1 (um) milhão de reais.

Com essas observações, fica nítido que durante o tempo de procura por bens dos devedores, o processo executivo não poderá prescrever, nos termos do artigo 40 da lei nº 6830/80, vez que o juiz poderá suspender o curso da execução. Todavia, na citada portaria resta dito que cabe ao procurador modificar as suas rotinas diligenciamentos internos para que possa ser encontrado bens no período determinado de suspensão para que assim não prescreva o crédito fiscal, bem como importará no desarquivamento dos processos em andamento para a tentativa da quitação total ou parcial do crédito ajuizado.

Sendo mais objetiva, quando o contribuinte é notificado do lançamento (constituição definitiva do crédito), não há mais a possibilidade de se falar em decadência, assim ocorrendo a citação do devedor, interrompe-se a prescrição, ocorrendo o andamento do processo de execução fiscal no seu trâmite normalmente, porém se não suspenso o processo, poderá ser decretada a prescrição intercorrente, só obstada pela suspensão e arquivamento do processo.

Após o prazo de suspensão, persistindo a situação que a motivou, o juiz ordenar o arquivamento dos autos do processo. Dessa decisão de arquivamento começará a contar o prazo da *prescrição intercorrente* de cinco anos, atingido os cinco anos da prescrição intercorrente sem que a situação tenha mudado, o Fisco perde a pretensão executiva e o processo será extinto com resolução do mérito.

Portanto, o desenvolvimento das diligências previstas na Portaria PGFN nº 396/2016,¹¹ estarão sendo monitoradas pela PGFN, nesses cinco anos de prescrição

¹¹ BRASIL. **Portaria PGFN nº 396**. Publicada em 20 de abril de 2016. Regulamentada, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/arquivos-de-noticias/Portaria%20PGFN%20no%20396%20de%2020%20de%20abril%20de%202016.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

intercorrente no qual o processo se encontrará suspenso, vem que os atos de localização de bens dos devedores estarão sendo praticados nos sistemas internos da PGFN, e uma vez encontrado alguma garantia, possamos referidos serem desarquivados.

6 AS FASES DA PORTARIA PGFN Nº 396/2016

O procedimento do Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito da Portaria PGFN nº 396/2016, tem contribuído para a recuperação do crédito fiscal. Este procedimento é composto por duas fases que se completam a saber: a primeira fase envolve o pedido de arquivamento em massa das execuções fiscais, abaixo de um milhão de reais, nas quais, não haja garantia útil do débito previamente determinada nos autos da execução. Aqui nota-se uma inversão do que vinha sendo feito antes do RDCC, fazendo nas conduções das execuções fiscais, no que diz respeito a suspensão do processo, com base no artigo 40 da lei 6.830/80.

Anteriormente, inúmeros atos processuais eram praticados na busca de localização do devedor e de seus bens, sobrecarregando desmesuradamente, o poder judiciário, posto que na maioria dos casos não eram localizados bens do devedor, e assim só após era pedido a suspensão do processo com base no artigo 40 da Lei 6.830/80. Agora na sistemática da Portaria PGFN nº 396/2016, é feito (pedido de arquivamento) para todos os processos até um milhão de reais, antes mesmo de qualquer ato antes mesmo de qualquer ato deferido pelo judiciário na busca de localização do devedor e procura de seus bens

Hoje, com base no previsto na Portaria PGFN nº 396/2016, a PGFN resolveu assumir que a grande maioria das execuções fiscais, de débitos inferiores a um milhão de reais possui difícil possibilidade de recuperação dos créditos, pelo que é mais econômico arquivá-los do que efetivamente insistir na sua cobrança.

Em última análise, o escopo principal do RDCC é de atender ao princípio da eficiência, ao qualificar por valor as execuções fiscais, mudando assim o seu paradigma de ação em benefício do Erário, posto que, o que se busca é recuperar mais e com maior eficiência e economia.

Na segunda fase, essa nova metodologia de trabalho da Portaria PGFN nº 396/2016, que em hipótese alguma significará perdão das dívidas inferiores a um milhão de reais anteriormente arquivadas, posto que agora a PGFN, entregará completa e específica pesquisa patrimonial em âmbito administrativo, de todos os devedores que tiveram suas execuções suspensas na forma do artigo 40 da LEF e o artigo 20 da Portaria PGFN nº 396/2016¹².

Portanto, todas as execuções arquivadas outra vez que tenham patrimônio identificado, pelos mais variados sistemas integrados de pesquisas de bens existentes na administração tributária, serão objeto de pedido de desarquivamento junto ao juízo do feito executivo, a fim de que os bens encontrados previamente sejam penhorados e o processo retorne ao seu curso normal.

Contudo, aquelas execuções fiscais arquivadas, ainda que não localizado patrimônio em sede administrativa, suportarão ações de cobrança chamada de indireta da dívida, tendo os devedores os seus nomes inclusos no CADIM, negativas de certidão de regularidade fiscal, protesto de certidões de dívida ativa, inclusão de CPF e CNPJ no SERASA e SPC, que são apenas alguns exemplos do que consiste a cobrança indireta a que se submeterão os devedores do fisco nacional, tenham ou não os seus débitos suspensos pelo juízo fiscal.

Ademais, dados do IPEA revelam que a cobrança indireta da dívida ativa, sem execução fiscal e pelos meios acima citados, alcança índice de recuperabilidade acima do esperado. Porém o modelo de ampla cobrança judicial sem os critérios da portaria PGFN nº 396/2016, apresenta baixo índice de recuperabilidade de créditos.

Desse modo a mola-mestra do Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito, busca só utilizar a prestação jurisdicional nos casos em que sejam localizados patrimônios do devedor. Por sua vez, não sendo encontrados bens do devedor por pesquisa da própria PGFN, não faz sentido ajuizar a execução fiscal, vez que o seu sucesso é incerto, servindo apenas para abarrotar o poder judiciário, tornando-o ineficiente e consumindo, de modo até mesmo irresponsável recursos do Erário sem trazer benefícios à comunidade.

¹² Art. 20 Serão suspensas, nos termos do art.40, *caput*, da Lei nº 6.830, de 1980, as execuções fiscais cujo valor consolidado seja igual ou inferior a um milhão de reais, desde que não conste nos autos garantia útil à satisfação, integral ou parcial, do crédito executado.

Nesta linha de raciocínio e a luz do artigo 774, V, do código de Processo Civil¹³, considera ato atentatório à dignidade da justiça a conduta do contribuinte que, citado ou intimado, não indicar bens para penhora em garantia da dívida.

Caso específico da não aplicação das regras da Portaria PGFN nº 396/2016, são os processos de pedido de parcelamento no âmbito administrativo. Seguindo esta mesma linha de pensamento, já que o parcelamento é uma medida no qual o Estado procura recuperar o crédito público e o executado que pediu o parcelamento da dívida não terá o processo suspenso pela citada Portaria¹⁴, vez que o parcelamento imposta confissão de dívida, de forma que os processos de parcelamentos em andamento pelo contribuinte não poderão ser suspensos pela regras do RDCC.

Contudo, relativamente aos débitos superiores a um milhão de reais, não há o arquivamento das execuções fiscais, devendo o seu trâmite processual seguir o “modelo tradicional” da LEF. Todavia a tendência natural e inexorável será a de classificar todos os débitos inscritos em dívida ativa da União quanto ao potencial de recuperação independentemente dos seus valores, de modo a que as estratégias de atuação da PGFN, no âmbito da administração e judiciário, passem a levar em consideração não o valor do débito, mas sim a capacidade patrimonial do devedor, tendente à satisfação da dívida e a economicidade e praticidade da cobrança.

CONCLUSÃO

¹³ **Art. 774.** Considera-se atentatória à dignidade da justiça a conduta comissiva ou omissiva do executado que: I - frauda a execução; II - **se opõe maliciosamente à execução, empregando ardis e meios artificiosos**; III - **dificulta ou embaraça a realização da penhora**; IV - resiste injustificadamente às ordens judiciais; V - **intimado, não indica ao juiz quais são e onde estão os bens sujeitos à penhora e os respectivos valores, nem exhibe prova de sua propriedade e, se for o caso, certidão negativa de ônus**. Parágrafo único. **Nos casos previstos neste artigo, o juiz fixará multa em montante não superior a vinte por cento do valor atualizado do débito em execução**, a qual será revertida em proveito do exequente, exigível nos próprios autos do processo, sem prejuízo de outras sanções de natureza processual ou material.

¹⁴ BRASIL. **Portaria PGFN nº 396.** Publicada em 20 de abril de 2016. Regulamentada, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/arquivos-de-noticias/Portaria%20PGFN%20no%20396%20de%2020%20de%20abril%20de%202016.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Conclui-se, assim, que os benefícios que a Portaria PGFN nº 396/2016 apresenta para a cobrança da dívida fiscal ao operacionalizar a personalização melhordo trabalho que cabe aos procuradorese constata resultados positivos dentro darecuperação de bens penhoráveis para a garantia da dívida.

Patente, ainda o progresso feito pela Portaria PGFN nº 396/2016,nos processos de execuções fiscais, sendo eficaz sua instauração para a proteção do tesouro nacional diante da maior garantia do crédito público.

Excepcionalíssimo o modo em que a Portaria veio produzir eficácia no andamento do processo de execução fiscal, e assim racionalizar o modo em que é feito a cobrança de dívida das execuções.

Em verdade esse ato normativo interno implantou nova estratégia de recuperação dos créditos dos devedores inscritos em dívida ativa, âmbito da PGFN, em virtude da ineficiência do modelo até então existente.

Ao artigo 40 da Lei 6.830/1980,²⁰ que corrobora o fundamento para a suspensão das execuções fiscais de que trata a Portaria PGFN nº 396/2016²¹, não pode ser abordado como perdão, ou em absolvição da dívida e sim em um novo método eficaz, para que de maneira racional, possa-se cobrar os débitos fiscais sem causar prejuízo para a União.

O modelo anteriormente usado terminava por abarrotar o poder judiciário com excesso de processos incobráveis em decorrência da inexistência de bens aptos para garantir a execução, bem comoabsolvía o inestimável tempo de trabalho dos Procuradores da Fazenda Nacional,mais tentativas irrisórias e infrutíferasde busca de bens penhoráveis e localização de devedores.

Agora, associando-se o artigo 40, da LEF, com o artigo 20 da Portaria PGFN nº 396/2016, podemos concluir que às execuções fiscais das quais não constem garantia útil restarão um meio eficaz na suspensão e procura de bens quando os processos de valores consolidados que sejam iguais ou inferiores a um milhão de reais.

Por fim, pode-se dizer que os processos de execução fiscal acima de 1 milhão de reais não são objetos de arquivamento, diante do seu valor excessivo, restando ao fisco Federal requer bloqueios de precatórios das empresas devedoras, bem

como pedir-se a podendo levar a penhorar para garantir a dívida do contribuinte que se encontra ativa em tantos bens que bastam para a garantia da dívida.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário – esquematizado**. Cap. O direito tributário como ramo do direito público. São Paulo: Método, 2012.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Cap. Conceitos e Características da Despesa Pública. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

²⁰

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

²¹

BRASIL. **Portaria PGFN nº 396**. Publicada em 20 de abril de 2016. Regulamentada, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/arquivos-de-noticias/Portaria%20PGFN%20no%20396%20de%2020%20de%20abril%20de%202016.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

²²

Ibidem.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. **Portaria PGFN nº 396**. Publicada em 20 de abril de 2016. Regulamentada, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/arquivos-de-noticias/Portaria%20PGFN%20no%20396%20de%2020%20de%20abril%20de%202016.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CEBEPEL. In: KRAMER, Helton. **Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil**. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma Judiciária. Disponível em: <<http://heltonkramer.com/wp-content/uploads/2015/11/Minist%C3%A9rio-da-Justi%C3%A7a-Secretaria-de-Reforma-do-Judici%C3%A1rio-Estudo-sobre-Execu%C3%A7%C3%B5es-Fiscais-no-Brasil1.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

CUNHA Alexandre dos Santos; KLIN Isabela do Valle PESSOA Olívia Alves Gomes. **Nova Técnica**. Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadest1.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Execução**. V. 5. Salvador: Juspodivm, 2009.

_____. **Curso de Direito Processual Civil – Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

HAIDAR, Fátima Pacheco. **Portaria PGFN 396 aprimora cobrança de créditos tributários**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-30/fatima-haidar-portaria-pgfn-396-aprimora-cobranca-creditos>>. Acesso em: 16 out. 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. Cap. A atividade financeira do estado e o direito financeiro. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

MOURA, Arthur. **Lei de Execução Fiscal – comentada e anotada**. Cap. O regime diferenciado de cobrança de crédito. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

O NOVO MODELO de cobrança de créditos inscritos em DAU. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Disponível em : <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/conheca-o-novo-modelo-de-cobranca-de-creditos-inscritos-em-dau-da-pgfn>>. Acesso em: 15 out. 2017.